

La atracción del talento y la política de recursos humanos de las universidades

Luis Sanz Menéndez, (Luis.Sanz@csic.es)

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) del CSIC

Sanz Menéndez, Luis (2020). “La atracción del talento y la política de recursos humanos de las universidades”, en *Más talento para la universidad española. Retenerlo, atraerlo, y recuperarlo* (E. Alcón, F. Michavila y M. Ripollés, eds.), (pp. 159-184), Madrid: Tecnos 2020 (en prensa). I.S.B.N.:978-84-309-7921-9.

1. Introducción. ¿Políticas gubernamentales de atracción de talento o prácticas de recursos humanos de las universidades?

El objetivo de este capítulo, formulado en términos de un dilema, es debatir si los gobiernos deben sustituir a las universidades, con los programas de atracción de talento, en los procesos de selección de sus académicos o actuar para cambiar las regulaciones de selección, acceso y contratación, transformando los incentivos para que las universidades seleccionen a los mejores.

Hablar del “talento” se ha convertido en una moda en los discursos políticos sobre la universidad y la investigación; también hablar de su “retención”, “atracción” o “recuperación” (el subtítulo del libro). Además, en las últimas campañas electorales algunos partidos políticos (por ejemplo: el Partido Popular, el PSOE, Unidas Podemos, etc.) han insistido en la necesidad de políticas o planes de “atracción de talento” y de iniciativas que faciliten el retorno de los investigadores. La salida masiva de jóvenes investigadores españoles durante la crisis (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez 2016) que ahora trabajan en instituciones de otros países ha creado un colectivo de potenciales retornables, eso sí en un contexto de mayor movilidad internacional de los investigadores de otras nacionalidades, lo que incrementa la competencia.

La centralidad del tema en el discurso político se combina con la expectativa de jubilación en los próximos años de una parte significativa del personal docente e investigador (PDI) de las universidades y, por tanto, con la necesidad de un reemplazo (Michavila 2020), así como con la preocupación por el aumento de la precariedad laboral de profesores e investigadores (Duran 2020).

Sin embargo, se pide algo que, con mayor o menor fortuna, ya existe. Los instrumentos de promoción de talento (y su atracción) han estado ahí desde hace décadas, integrados generalmente en las políticas científicas de las Administraciones Públicas (AA.PP.).

La gestión de los recursos humanos (RR.HH.) es una pieza clave en cualquier estrategia organizativa que merezca ese nombre. El reclutamiento, las retribuciones, la promoción, las perspectivas de carrera, etc. son algunos de los elementos de esas estrategias y prácticas organizativas. No hay empresa que se precie que carezca de una estrategia de recursos humanos, que por supuesto incluye la atracción y retención del talento. Las políticas de RR.HH., entendidas de forma amplia, son el pilar sobre el que se asienta la visión y la misión que las organizaciones desarrollan.

Las universidades son, legalmente y de hecho, las responsables de la definición de estas políticas de RR.HH. y de la implementación práctica de las mismas. Las universidades públicas se financian principalmente con impuestos y disponen de la capacidad de decidir autónomamente a quién reclutan, qué criterios se utilizan para la selección y cómo se facilita la promoción de su personal docente e investigador (PDI). Esta es una situación de privilegio en la función pública, porque hay que recordar que los ministerios, las escuelas o los hospitales no tienen la capacidad de reclutar directamente su personal sino que éste, mayoritariamente, accede a los puestos tras haber superado un concurso-oposición y solo después acceden a sus destinos.

Por tanto, cuando señalamos que hacen falta “políticas de atracción de talento” (a desarrollar por los Gobiernos de turno) estamos, al menos parcialmente, reconociendo que las universidades en general carecen de estrategias de RR.HH. homologadas que respondan a esta necesidad o, alternatively, que no practican la selección de los mejores y que se requiere la intervención de las Administraciones Públicas.

Son las regulaciones y la normativa vigente pero, sobre todo, son las prácticas instauradas en las propias universidades las que parecen imponer restricciones para que esa autonomía se transforme en la selección del mejor talento disponible para la incorporación a sus plantillas. Algunos han señalado que los procedimientos ordinarios de selección del profesorado no estaban diseñados para atraer a los mejores, sino para escoger entre los que estaban disponibles, quizás los más próximos (Pérez Díaz y Rodríguez 2001).

Las dudas de que las prácticas de reclutamiento de las universidades no se sometan a los principios de “igualdad, mérito y capacidad” que la Constitución establece para el acceso a la función pública, nos recuerdan los largos debates sobre la “endogamia” surgidos pocos años después de la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria (LRU) (Sánchez Ferrer 1997). La endogamia, identificada como problema (Mora 2015) para la selección de PDI llevó a cambios normativos en el sistema de acceso en los años posteriores, pero aun hoy las estadísticas sobre endogamia (que no es necesariamente lo opuesto al talento) siguen siendo preocupantes; en conjunto tres de cada cuatro PDI de las universidades públicas hicieron la tesis doctoral en la

misma universidad que les emplea y más del 87% en la misma Comunidad Autónoma¹.

Además, una parte significativa de la comunidad académica (el 60%) caracteriza la situación de las prácticas de reclutamiento y promoción en la universidad con adjetivos negativos, tales como “endogámico”, “cerrado”, etc. (Cruz-Castro, Pereira y Sanz-Menéndez 2018).

Adicionalmente, se ha señalado que el funcionamiento del gobierno de la universidad y la distribución de intereses “dificulta” el desarrollo de prácticas abiertas de selección de personal (Carabaña 1999). Y este problema parece asociarse con la ausencia de control o regulación en el acceso inicial, en las contrataciones (especialmente de asociado y ayudante) y en la transformación de hecho del acceso a las categorías de PDI (ayudante doctor, PCD, PTU y CU) en sistemas de promoción, en mercados internos de trabajo, generalmente gobernados por la antigüedad y más que por el mérito.

Así pues, es legítimo plantear las dudas: ¿Deben los gobiernos intervenir para “atraer talento”?, ¿deben financiar estas iniciativas y diseñar programas que pongan “parches” en las prácticas de reclutamiento dominantes de las universidades?, o ¿deberían pensar también en modificar el marco regulador del acceso y promoción universitaria y su financiación de modo que actores y universidades tengan más incentivos para la selección de los mejores? Antes de reclamar que los Gobiernos financien y hagan directamente aquello que no hacen las universidades mismas para su buena administración, ¿no sería razonable cambiar las reglas de juego y los modelos de financiación universitaria para que rectifiquen y se adhieran a las políticas de talento que necesita la universidad española?

Las universidades deben elegir qué modelo de reclutamiento adoptar, qué estrategia de RR.HH. (para qué visión y articulación de misiones de una universidad concreta) y en qué condiciones. La diversidad de las misiones de la universidad (docencia, investigación, transferencia), los variados grados de especialización de cada una y la combinación de funciones (en qué medida pesan más o menos la docencia, la investigación, la transferencia) seguramente generan necesidades heterogéneas con relación a las competencias, los atributos, características y perfiles del PDI necesario. De hecho los planes estratégicos de las universidades muestran una importante diversidad de enunciados sobre el predominio de las misiones (García Aracil 2013).

Pero hay que exigir a las universidades que mejoren sustancialmente su gestión ordinaria de los RR.HH., más allá de proponer estrategias de “atracción de talento” implementadas desde los gobiernos que les libren de su responsabilidad. Estas políticas gubernamentales, llevan a una mayor concentración de los recursos en unas pocas universidades, quizás las más abiertas (o

¹ Datos de los indicadores universitarios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para el curso 2017/2018.

como explicación alternativa, aquellas con mayor presencia de sus profesores en los procesos de evaluación) y además crean conflictos en los procesos de integración entre grupos.

Así pues, recordemos la pregunta de investigación, o mejor la duda de fondo, de este trabajo: ¿Es necesaria la intervención gubernamental para completar o corregir la gestión del PDI de las universidades, cuando la normativa vigente les otorga la responsabilidad exclusiva del acceso, selección y promoción del personal docente e investigador (PDI)? Nuestro argumento quizás pueda parecer heterodoxo, pero el objetivo es compartir las dudas y constatar la falta de soluciones mágicas a los problemas.

El resto del capítulo se organiza del siguiente modo: La sección segunda analiza la evolución del problema de los recursos humanos desde la perspectiva de los cambios en las regulaciones universitarias. La sección tercera repasa algunas iniciativas gubernamentales destinadas a la promoción y atracción del talento. La sección cuarta intenta hacer un balance de algunos aspectos esenciales de la situación actual e intentar sugerir aproximaciones al problema.

2. El acceso y promoción del PDI: una larga historia de cambios

En todo análisis de la política pública es imprescindible adoptar una perspectiva temporal amplia. Las instituciones vigentes, las prácticas organizativas y las estrategias de los actores, así como los instrumentos, hay que comprenderlos dentro de la secuencia de los acontecimientos pasados y también de la pauta evolutiva generada por el aprendizaje que resulta de las interacciones y los conflictos pretéritos sobre la regulación universitaria y las políticas de ciencia.

Si hay un tema que ha marcado los debates y resultados de las modificaciones de las Leyes universitarias este ha sido, sin duda, el referido al profesorado, recogido en el vigente título IX de la Ley Orgánica de Universidades (LOU) de 2001, modificada por la LOMLOU de 2007. Los RR.HH. han ocupado un lugar central en las Leyes universitarias y sus cambios, incluso en sus fracasados intentos de reforma. Es, creo, el único tema que de forma recurrente se ha modificado respecto a la regulación anterior en la aprobación de las tres leyes universitarias (LRU-1983, LOU-2001, LOMLOU-2007).

Algunos debates del pasado sobre el tipo de PDI o el profesorado necesario y el sistema de acceso y promoción pueden aportar luz a los problemas actuales. Son dos temas centrales para el buen funcionamiento de cualquier organización: el tipo de relación laboral y los procedimientos de acceso y promoción.

Hemos dicho que las universidades son “autónomas”; el artículo 27.10 de la Constitución Española (C.E.) “reconoce su autonomía, en los términos que establezca la Ley”. La vigente Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU), en su artículo 2.2 determina

que el contenido esencial de la autonomía universitaria comprende, entre otras facultades y competencias, «la selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades» [apartado e)] y «el establecimiento y modificación de las relaciones de puestos de trabajo» [apartado i)].

2.1. El Profesorado (PDI): ¿Funcionarios o laborales?

Tras la transición democrática hubo algunos intentos fallidos de regular la “autonomía universitaria” (por ejemplo, la LOAU, presentada por el Gobierno de Suárez, en 1979, y retirada por el Gobierno de Calvo Sotelo, en 1982) que, finalmente, fue fijada en la Ley de Reforma Universitaria (LRU), sancionada en el verano de 1983.

Quizás convenga recordar algunos antecedentes que, sin duda, dificultaron que Luis González Seara, Ministro de Universidades e Investigación del Gobierno de Suárez sacase adelante su ley. Eran los años del “movimiento de PNN (profesores no numerarios)” constituido durante los últimos años del franquismo, donde se mezclaron las luchas por la democratización de la universidad (como las del resto de la sociedad), con las demandas por un empleo digno y estable, así como por la mejora de la calidad.

A principios de los ochenta, las condiciones eran favorables para la estabilización por medio de la contratación laboral del profesorado. El número de funcionarios en las universidades era muy limitado; en el curso 1981/1982 solo había 5.222 numerarios, que representaban el 22,5% del total del PDI; el resto del profesorado eran interinos (14,9%) y contratados (62,6%) (Pérez Díaz y Rodríguez 2001).

Con relación al debate sobre las “oposiciones frente a los contratos” conviene recordar un artículo (Arango et al. 1978) que resumía los dilemas planteados y los conectaba con la situación y “las luchas de poder” en la universidad. Sugerían que no había que enredarse en la expresión jurídica (funcionarios o contratados), sino en los requisitos que deberían reunir: “cómo se *forman*, cómo se les *selecciona*, cómo se les *promociona* y *retribuye*, como se les *controla* y como se *resuelve* la relación en caso de incumplimiento o incompetencia” (p.125); tras examinar la situación y los argumentos de entonces concluían que el profesorado “creemos que se acoge mejor a la fórmula del contrato laboral cuya mayor flexibilidad nos parece en principio preferible” (p.127).

Aunque los autores de ese trabajo llegaron a ocupar cargos de responsabilidad en el Ministerio de Educación y Ciencia que dirigía José M. Maravall, lo cierto es que el modelo de profesorado que desarrolló la LRU se centró en el personal funcionario (funcionarios docentes), únicos a los que consideraba profesorado universitario y cuyo acceso y promoción se reguló. La LRU optó por el mantenimiento de los cuerpos nacionales de profesorado funcionario, aunque redujo su

número. Del resto de personal no se especificaba su condición, aunque se entendía que sería contratado (administrativo), dado que se autorizaba a las universidades a contratar ayudantes, “cuya actividad estará orientada a completar su actividad científica, pero también podrán colaborar en las tareas docentes” (art 34.2. LRU).

La LRU implantó un nuevo modelo de “democratización” de la universidad que incluía una gran delegación de los procesos de selección de personal (acceso y promoción) en las propias universidades, a las que la LRU otorgaba como parte de su autonomía la capacidad de “establecimiento y modificación de sus plantillas” (art.3.d. LRU). Así las universidades pasaban a ser responsables de forma descentralizada, además del anuncio y gestión de los contratados, de la convocatoria y provisión de las plazas de funcionario; por otro lado, las universidades delegaron en los departamentos gran parte del poder recibido.

Mientras que el acceso a los cuerpos de funcionarios estaba regulado por la propia LRU y su desarrollo posterior, los procesos de acceso a la contratación y los criterios de evaluación estaban desatendidos o desregulados.

La LRU no solo modificó las condiciones de acceso y promoción a los cuerpos de funcionarios docentes, también abrió la puerta a un cambio muy significativo en la composición de las plantillas de funcionarios (no solo por la integración automática de los agregados en el cuerpo de catedráticos). De acuerdo con lo dispuesto en la D.T. novena. 2 de la LRU se autorizaba al Ministerio a la convocatoria de “pruebas de idoneidad” para acceder a la categoría de profesor titular de universidad para aquellos que fuesen doctores y llevasen 5 años contratados. Tras estas pruebas selectivas casi 5.000 candidatos se incorporaron a la categoría de profesores titulares, frente a unos 2.000 que no las superaron); el número de entrantes fue casi superior al stock de profesores funcionarios hasta la fecha.

El diseño específico de la prueba de idoneidad² establecía de forma minuciosa los atributos de los potenciales beneficiarios, con una singular casuística. Algunos señalan que se introdujo una discriminación favorable a aquellos que, en el momento de la convocatoria, estaban “dentro” de la universidad (española, por supuesto), frente a los que estaban contratados en alguna universidad extranjera³. Esta decisión ministerial, en línea con la historia de la administración pública (AA.PP.) española, sirvió para consolidar a los que estaban (ahora se llama estabilización, regularización, etc.) sin pasar por el procedimiento del concurso oposición y, de paso, cerrar la puerta a los que externos. La LRU optó por los profesores funcionarios sí, pero las pruebas de “idoneidad” rompieron el tradicional modelo de acceso a la función pública vía concurso-oposición y pasaron a ser parte de las “estabilizaciones” que se practican de década en

² Orden ministerial de 7 de febrero de 1984 (BOE del 16-2-1983).

³ Véanse los argumentos de uno de los afectados que, en el momento de la solicitud no estaba contratado en una universidad española. <https://lorenzopena.es/Minerva/laspruebas.html>

década en otros sectores de la política pública para resolver los problemas creados por el desajuste en la evolución de las plantillas. Si antes de la LRU el mecanismo de flexibilización, para cubrir las necesidades de la expansión de la actividad docente, eran los encargados de curso y los ayudantes, a partir de la LRU lo serían los profesores asociados y más tarde los investigadores.

Este debate es de hace más de 35 años, pero la realidad que tiene detrás es aun relevante. Si más de 10.000 investigadores y profesores han salido de España en el último decenio y otros miles están contratados temporalmente en las universidades españolas para hacerse cargo de la docencia, lo que ha elevado la plantilla de profesores asociados a un tercio del total (más de 33.000), podríamos enfrentarnos a situaciones similares; los profesores asociados eran una buena idea (Michavila y Calvo 1998), pero su implementación ha dejado que desear.

En el marco de potenciales procesos de reforma legislativa que conllevaran procesos de “consolidación o estabilización” laboral para resolver la precarización, que las autoridades han creado en estos años, podemos enfrentarnos de nuevo a situaciones conocidas en el pasado. Esto reabriría los debates del movimiento de PNNs de los setenta, y que la laboralización (frente a los contratos administrativos de la época) debía ser fruto de procesos similares a los concursos-oposición, y no derivado de una decisión legislativa, situación que parecen olvidar algunos asociados actuales.

2.2. Cambios en los sistemas de acceso y promoción

Antes de la aprobación de la LRU el proceso de acceso a los cuerpos de funcionarios docentes estaba reglado y controlado por el Ministerio. La LRU diseñó un sistema de delegación de la selección, del acceso y promoción en las universidades, que –para los funcionarios- se desarrollaba por un Tribunal (cuyo nombre se cambió a Comisión) en el que la universidad convocante designaba al Presidente y a un vocal y los tres miembros restantes se nominaban por sorteo entre los CU y PT del área de conocimiento de otras universidades.

Sobre el papel el sistema parecía razonable, pero en la práctica el mecanismo se convirtió rápidamente en un dispositivo de promoción interna de los candidatos que ya estaban ya contratados por el departamento; lo que se pensó como sistema de acceso a la condición de profesor funcionario acabó operando exclusivamente como sistema de promoción interna, constituyéndose mercados de trabajo internos en las universidades y departamentos.

A pesar de que los concursos estaban formalmente abiertos a cualquier doctor, los datos y las prácticas emergentes garantizaron el “cierre social”. Ya en 1991 se constató que en conjunto el 91% de todas las plazas convocadas en ese año habían sido obtenidas por los “candidatos locales”, frente al 83% en 1985 (Sánchez Ferrer 1997).

Una encuesta a una muestra representativa de los 7.637 académicos que obtuvieron su plaza de PTU entre 1997-2001 constató el éxito de las reglas informales de intercambio entre los actores y confirmaba que, en el 66% de los casos, el candidato que obtuvo la plaza fue el único firmante del concurso (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez 2010a), se podría añadir “porque era suya”; también se confirmaba que el 93% de los que obtuvieron la plaza ya trabaja en la universidad en el momento del concurso.

El mecanismo y las reglas diseñadas favorecían a los candidatos internos (Pérez Díaz y Rodríguez 2001), casi siempre endogámicos –los que habían obtenido el doctorado en la misma universidad-, por lo que se generalizó una conducta acorde: se trataba de acceder cuanto antes a cualquier contrato para ponerse “a la cola” y evitar la movilidad.

El incumplimiento sistemático por las universidades de lo dispuesto en la LRU, sobre el tiempo máximo de contratación de los ayudantes, fijado en 5 años (2 +3) en el art 34.4, y la prohibición de concursar a plazas de PTU de quienes hubieran estado contratados durante más de dos años como ayudantes en la Universidad a la que corresponda dicha plaza (art 37.4.), cerró el círculo del localismo y la endogamia como política de RR.HH. de las universidades.

Adicionalmente, las prácticas que las universidades desarrollaron para crear las nuevas plazas de PTU o CU, a coste reducido, consistió en su financiación con la amortización de la plaza o contrato que ocupaba un candidato ya contratado o titular, la “mayoración” (Carabaña 1999); este mecanismo presupuestario fue decisivo en la consolidación de la endogamia en nuestras universidades.

Los escándalos y el debate sobre la endogamia (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez 2010 a, b) se convirtieron en una constante y llevaron a varios intentos frustrados de reforma de la LRU, especialmente en relación al acceso y promoción del profesorado. Hay que recordar que el “proyecto de ley de actualización de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria”, presentado por el Gobierno en mayo de 1994, se centraba en requerir a los candidatos a profesor titular seis años de experiencia docente e investigadora, acreditada por la evaluación positiva de al menos un sexenio por la CNEAI; como si los mecanismos que se consideraban exitosos en la evaluación de la producción científica (Osuna et al. 2011) se pudieran estirar para ser utilizados como control de calidad del reclutamiento. El proyecto de Ley decayó, pero seguía confundiendo el acceso con la promoción, y el profesorado con los funcionarios, ello solo 10 años después de que la LRU hubiese intentado suprimir los PNNs. En 1998 el Gobierno del Partido Popular trabajó también en la modificación de la LRU; su propuesta de cambio abrió la puerta a la consolidación de la contratación como forma paralela de estabilizar profesores, algo apoyado por el acuerdo con Minoría Catalana-CiU. El proyecto

no prosperó, pero dejó construido el marco argumental que se desarrollaría en la siguiente legislatura con la aprobación de la LOU (Carabaña 1999).

La LOU, que fue aprobada en 2001 tras un conflicto con las universidades y los rectores, confirmó la existencia de PDI funcionario y contratado (además de los contratados temporales) y modificó el sistema de selección/acceso del PDI, fijando un doble mecanismo: para el acceso a las categorías de profesor contratado (ayudante doctor y profesor contratado doctor) establecía un mecanismo denominado “acreditación”, que podría ser llevado a cabo –dependiendo del alcance de sus efectos- por las CC.AA. o la AGE. Para el acceso a los cuerpos de funcionarios se establecía un procedimiento de selección único, de carácter nacional, denominado habilitación y que parecía una vuelta a la selección centralizada de personal bajo el modelo tradicional del concurso-oposición.

El sistema de habilitación nacional despertó una oposición feroz por parte de los rectores, que desarrollaron una estrategia de boicot (Nuñez 2013). Durante un tiempo Rectores y Consejeros autonómicos congelaron las plantillas de funcionarios, porque ofrecer nuevas plazas de PTU y de CU seguía produciéndose en las universidades por el mecanismo de la “mayoración” de la dotación de una plaza existente que se amortizaría, lo cual sin tener “habilitados” propios no respondía a sus intereses. Era un caso particular de los conflictos entre los establecidos y los *outsiders* o intrusos en la explotación de los recursos de los que hablaba Norbert Elias. Al mismo tiempo, se dejaba a esos funcionarios contratar directamente a sus discípulos y colaboradores por medio de las categorías no reguladas: asociados y ayudantes.

A pesar del boicot, en el curso 2003 se convocaron más de 576 habilitaciones, a las que se presentaron más 6.600 candidatos⁴. El nuevo sistema dual (habilitación y acreditación) echó a andar, pero tampoco sirvió para corregir la endogamia; la confusión entre acceso y promoción y los mercados internos que se habían consolidado dificultaban o impedían la atracción de talento. Si las universidades no aportaban plazas a la habilitaciones no había posibilidad de habilitarse; el ministerio calculó 1,5 plazas de habilitación por plaza ofertada para flexibilizar, pero las universidades no estaban interesadas en sacar plazas si no tenían habilitados propios para cubrirlas. En definitiva, las universidades no iban a dotar plazas hasta no tener habilitados propios (dado que las nuevas plazas se financiaban con la amortización de las existentes), por lo que se produjo un parón en el acceso a las plazas de los cuerpos de funcionarios y una expansión de las categorías de contratados en los años siguientes (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez 2015).

⁴ https://elpais.com/diario/2003/12/08/educacion/1070838002_850215.html

Cuando el sistema estaba comenzando a rodar, al menos para un conjunto de universidades, el Gobierno del PSOE, presionado por los rectores y el compromiso electoral de Zapatero, y con el argumento de lo costosos que eran los procedimientos de habilitación, planteó la reforma de la LOU. El PSOE consiguió aprobar en el Parlamento la LOMLOU en 2007, que eliminaba la habilitación nacional para el acceso a los cuerpos de funcionarios (además de extinguir los cuerpos de escuelas universitarias) y establecía un procedimiento diferenciado en dos pasos, similar al que se había aplicado para los contratados: de acreditación de los candidatos en la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), y de posterior concurso para las plazas concretas, convocado y gestionado por la universidad interesada, entre los acreditados (en la práctica casi siempre de la misma universidad).

En la figura 1 se presenta la evolución del sistema de selección de las diferentes categorías de PDI y su operativa que, como se ha dicho, ha centrado muchas de las discusiones de las propuestas y reformas legislativas de las universidades (Sanz-Menéndez y Cruz-Castro 2019).

Figura 1 AQUI

En cuanto a los mecanismos esenciales poco cambió; con el nuevo modelo, y la estructura de incentivos para los actores implicados, tampoco las universidades sacaban a concurso plazas de PTU o CU hasta que hubiera en su universidad o departamento un candidato acreditado. La congelación de las plantillas vía suspensión de las tasas de reposición del personal determinó el frenazo del proceso.

Así pues, a lo largo de los años se ha pasado de un sistema de selección centralizado bajo el franquismo, gestionado por el Ministerio, a uno descentralizado guiado por las universidades (LRU); posteriormente a otro fuertemente centralizado y competitivo (LOU) otra vez con exámenes nacionales por medio de concurso oposición, para pasar ahora a un sistema de acreditación documental con posterior selección local; durante años los criterios de acreditación a PTU y CU que fijó la ANECA tras la LOMLOU fueron calificados de mínimos, y tras su reciente reforma se han calificado de excesivos⁵.

Todos estos cambios, desafortunadamente, no han modificado la estructura de incentivos de los actores para garantizar que se seleccione a los mejores, y no solo a los disponibles localmente. En este contexto, los escándalos de baja intensidad han seguido sobre todo ligados a la definición de los baremos de los concursos de acceso en las universidades.

Quizá los factores dinámicos más importantes, por la consolidación de la ruptura de la “unidad del mercado académico”, han venido de algunas CC.AA. que han seguido su propio camino. Hoy, 11 comunidades autónomas tienen Leyes de universidades propias y Cataluña y País

⁵ https://www.infolibre.es/noticias/politica/2017/11/18/profesores_universidad_indignados_con_repentino_endurecimiento_los_criterios_para_ascender_72097_1012.html.

Vasco han utilizado la categoría de profesor contratado doctor para la creación de sus propios cuerpos de contratados.

2.3. El problema de fondo: la necesaria revisión de políticas de RR.HH. de las universidades.

La evolución de los docentes (y de las plantillas universitarias) estuvo históricamente asociada a la evolución del alumnado, y en los años finales del franquismo y durante los primeras décadas de la democracia esta evolución fue favorable a la mejora del ratio profesor/alumnos (Pérez Díaz y Rodríguez 2001). Así, la inercia organizativa (y la demanda -externa e interna- de titulaciones) hizo de las luchas por “crear carga docente” el mecanismo predominante en la evolución de las plantillas universitarias, aunque las estrategias seguidas por las distintas disciplinas variaron significativamente incluso en las mismas universidades. Ahora son los fondos de investigación disponibles los que permiten expandir la actividad.

La acreditación como procedimiento de acceso a las figuras de profesorado funcionario y contratado fue una solución de compromiso que eliminaba el concurso-oposición de acceso a los cuerpos de funcionarios docentes, tal y como habían funcionado durante más de un siglo; el sistema de acreditación ha pasado a ocupar el centro del sistema de selección de talento y a dificultar el acceso a los *outsiders*, por la costosa gestión de las acreditaciones para los extranjeros y residentes fuera de España, aunque se diga que es un mecanismo de control de calidad (de mínimos).

La ANECA, como agencia nacional con competencias para acreditar para el acceso a los cuerpos de funcionarios y contratados, y las “anequitas”, con competencias en sus territorios para acreditar a las categorías de contratados, construyeron sus baremos y criterios propios -así como sus colectivos de evaluadores-, con diversos grados de exigencia y combinación de los criterios docentes, investigadores y de gestión o servicio (Galán et al. 2014).

Así pues, la acreditación de profesores (acceso y promoción a las categorías de PDI funcionario y contratado) ha adquirido vida propia, pero en paralelo se han mantenido los procesos de reclutamiento por abajo, para ayudantes y sobre todo para asociados, favoreciendo la consolidación de mercados internos de trabajo; además, los profesores precarios esperan ser recompensados por su lealtad y esfuerzo para mantener funcionando el sistema docente en los tiempos de crisis.

Como se ha señalado, uno de los atributos que se asociaba con la “autonomía universitaria” era la capacidad de seleccionar su propio personal, bajo ciertas normas. El acceso a los cuerpos de funcionarios ha sufrido cambios desde un modelo descentralizado a un modelo de “control de calidad”, de mínimos, representado por la acreditación actual, pero lo cierto es que el acceso inicial a las actividades y posiciones docentes (e investigadoras) tales como asociado (el nuevo

PNN), ayudante, “becario” o investigador contratado de proyecto, han seguido en manos de los poderes locales. Esta situación ha hecho que el respeto a los principios de publicidad, igualdad y objetividad haya variado mucho entre universidades y departamentos a lo largo del tiempo.

El autentico mecanismo de acceso a la carrera, la contratación como ayudante o asociado (o investigador para proyectos), que es el mecanismo de creación de los mercados internos de trabajo, sigue intacto; sin la consolidación de un autocontrol ético de los departamentos, que algunos siguen ya, los cambios legislativos no tendrán efecto.

Además, fruto de los años de operación de la ANECA, cuando los criterios eran menos exigentes, y en un contexto de congelación de la OEP se han acumulado miles de “acreditados”, que ya han transformado sus expectativas en un “derecho” a la promoción automática. Esto ha presionado para que las universidades gestionen sus colas de asignación de las nuevas plazas de la OEP por un criterio simple, tan alejado de la relevancia disciplinar para las necesidades futuras de la sociedad como del mérito, como es la fecha de antigüedad en la acreditación.

Los cambios legislativos en las categorías y los procedimientos de acceso, así como los procesos de idoneidad planteados en la LRU trataron de suprimir los PNNs, que eran los que habían asumido la expansión de la universidad en condiciones de lo que ahora llamaríamos precarización (Carabaña 2005).

Ahora nos enfrentamos a una situación más compleja, porque los déficits estructurales que dificultaban el acceso del talento externo continúan, en un contexto de presiones externas derivadas de las políticas europeas (Real-Dato y Chou 2013). Hay dos problemas que se superponen y refuerzan negativamente: a) Los miles de profesores asociados (más de 33.700 en 2017/18), muchos de ellos doctores (7.000, más los 3.700 ayudantes doctores), acreditados o no a las categorías de PCD o superiores, que han devenido el sector precario del sistema universitario (como antes lo fueron los PNNs) y que esperan consolidarse o estabilizarse con una plaza. b) Los miles de acreditados (entre 2008 y 2016 se acreditaron más de 21.000 candidatos a las categorías de PTU y CU (Sanz-Menéndez y Cruz-Castro 2019) que presionan en sus universidades para que las plazas que salgan en la OEP se asignen a su promoción, reconociéndose sus derechos.

Así pues, la lección del pasado puede resumirse en que hay que diferenciar entre acceso y promoción; que hay que mejorar y aplicar los mismos sistemas de control de entrada y principios de objetividad, así como los principios europeos de contratación; que no todo profesor es de hecho funcionario o laboral indefinido y, sobre todo, que hay que evitar la institucionalización de los mercados de trabajo internos, que hagan que el mecanismo de acceso a la estabilidad se convierta de hecho en promoción.

3. Las políticas científicas como instrumentos de selección de PDI.

En este contexto institucional, las políticas de atracción de talento de las universidades –cuando han existido- se han convertido en un exotismo (por su peso real en las prácticas de reclutamiento y de RR.HH.), aunque quizás hayan ganado en visibilidad con programas financiados por entidades externas (p.e. “Cátedras Banco de Santander” en la Universidad Carlos III, Zaragoza, etc.) o derivados de presiones de los programas de financiación autonómico (p.e. la Xunta de Galicia). También se observa un cierto uso de la figura de profesor visitante para atraer talento, más flexible y menos regulada (aunque se han detectado abusos en alguna universidad). La práctica común de estas políticas universitarias generalmente no es muy activa; en el mejor de los casos se trata de acoger a los que (por otras razones) han decidido venir o retornar a nuestra país, ciudad o institución; una variante de la selección de los que están disponibles.

Lo cierto es que las AA.PP., en el ejercicio de sus competencias de política científica, hace años que se implicaron no solo en la financiación de los proyectos de formación doctoral, sino en la selección de los beneficiarios a través de procesos de revisión por pares. Posteriormente se implicaron en la formación postdoctoral y, finalmente, de forma sistemática en la implementación de los programas de “empleabilidad” de doctores en el sector público y privado. ¿No es esto una intromisión en las competencias de las universidades?, ¿o si esta intromisión supone más financiación no importa?

De hecho, desde mediados de los sesenta en que se instauraron las becas FPI (Delgado y López 2020) en España se ha ido consolidando una tradición de intervención del Gobierno en la evaluación y selección de personal, al margen de las propias instituciones de acogida o empleo. Tras la democracia esta tradición de selección de recursos humanos (que podemos decir denotaba desconfianza) continuó en los ochenta y noventa con los “Planes Nacionales de I+D” (Sanz Menéndez 1997). El incentivo para la intervención de los gobiernos se amplió tras la transferencia de las universidades a las CC.AA.; a partir de ese momento la AGE, para influir en la orientación de las universidades, ya solo tenía en sus manos la políticas de I+D.

Así que puede decirse también que la AGE ha desarrollado un modelo “intervencionista” sobre la política de RR.HH. de la universidad, mientras toleraba la absoluta desregulación, o el incumplimiento, de las normas sobre los asociados.

Con el modelo vigente de gobernanza universitaria, cuanta más financiación competitiva obtenían los buenos investigadores, más pérdida de “autoridad jerárquica directa” para sus responsables (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez 2018); solo las universidades que seleccionaban activamente a los investigadores mejores se beneficiarían de esta financiación competitiva (Cruz-Castro et al. 2016).

El acuerdo, quizás tácito, significaba que las universidades hacían con sus plazas lo que pudieran y, a la vez, el gobierno proveía recursos y continuaba seleccionando de forma centralizada investigadores que se incorporaban con contratos temporales a la universidad; años después, se harían visibles el problema de la integración de éstos en las plazas ordinarias de PDI universitarias.

El intervencionismo de las AA.PP en materia de selección de personal de las universidades, puede verse legítimo dados los problemas internos de “endogamia”, “localismo” o “nepotismo”; pero también han sido promovidos por las elites científicas y académicas nacionales que administran los recursos de la financiación competitiva, administración de recursos (proyectos, infraestructura, becas, contratos,...) no siempre transparente y sin conflictos. Con el paso de los años, las inversiones en financiación directa destinadas a personal (contratos postdoctorales, becarios, etc.) han aumentado exponencialmente dentro del gasto de las entidades financiadoras; por ejemplo, en 2018, la AEI dispuso en sus presupuestos de unos 600 millones de euros anuales, de los cuales se asignaron a RR.HH. (RyC, JdC, FPI; etc.) más de un tercio del total.

Además hay que recordar que, a mediados de los noventa, comenzaron a producirse cambios significativos en el sistema español de I+D, con la emergencia de nuevos centros públicos de I+D bajo el régimen fundacional (Sanz Menéndez y Cruz Castro 2011), tales como el CNIO (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez 2007) o el CRG (Beato y Mas Colell 2012), que pasaron a contratar laboralmente de forma indefinida a investigadores (López et al. 2019).

Pero el cambio por su dimensión y objetivos en las políticas e instrumentos, que ayudó a consolidar la división entre investigadores y docentes en la universidad, se puede establecer en inicio de siglo, primero con en el diseño de la convocatoria del “Programa Ramón y Cajal” en 2001 (Sanz-Menéndez et al. 2002; Cruz-Castro y Sanz-Menéndez 2005) y luego con la constitución de la Institución Catalana de Investigación Avanzada (ICREA) por parte de la Generalitat de Cataluña. El año 2001 significó la transformación de los tradicionales programas formación (posdoctoral), de pequeña escala y por tiempo limitado, en un programa de empleabilidad, donde el objetivo explícito era la inserción laboral definitiva de los seleccionados en las plantillas universitarias y de los OPIS; de hecho el programa fue presentado como el “*tenure track*” español (Bosch 2001). El Programa Ramón y Cajal del Ministerio de Ciencia y Tecnología, contrató por 5 años -entre 2001-2003- a casi 2.000 doctores, tras rigurosos procesos de evaluación por pares; ICREA tenía un novedoso diseño institucional. Ambos proyectos evidenciaban una cierta renuncia de los poderes públicos a adentrarse en la aventura de transformar directamente las prácticas de reclutamiento y acceso vigentes en la mayoría de las universidades públicas españolas.

Repasemos otros hitos posteriores de actuaciones de financiación de la promoción y atracción del talento, que se han consolidado como forma paralela de incorporación contractual a las universidades de investigadores seleccionados por terceros; éstos investigadores se sumaban a los mercados de trabajo internos y, posteriormente, competían por las promociones internas, habitualmente en peores condiciones que los establecidos, porque no pueden aportar a la amortización “su plaza”.

Desde la propia Administración General del Estado en 2004, en el Contexto del Programa Nacional de Potenciación de Recursos Humanos del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2004-2007) se convocó, conjuntamente con el Programa Ramón y Cajal, el nuevo Programa Juan de la Cierva dirigido a la inserción de doctores recientes en universidades y OPIS. En 2008, el Instituto de Salud Carlos III también formalizó, en el contexto del Plan Nacional y la Acción Estratégica en Salud, su propio sistema de contratos postdoctorales de inserción especializados en salud, denominados “Sara Borrell” y “Miguel Servet” ya existentes y que, con los años, incrementó sus categorías. Más recientemente, en 2018, una nueva variedad del modelo de selección de personal postdoctoral para las universidades se ha implementado, desde el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en forma de las Ayudas “Beatriz Galindo”.

Las CC.AA. también entraron en el diseño de instrumentos de promoción del talento o de la contratación de doctores en las universidades, financiados y seleccionados al margen de los procedimientos ordinarios previstos en la LOU. Ya se ha dicho que la constitución de ICREA tenía un objetivo inicial fortalecer el sistema de I+D catalán por medio de la atracción y de investigadores altamente reconocidos. Se trataba de reclutar y financiar investigadores de fuera de Cataluña, e integrarlos en el sistema universitario y de institutos. El volumen de reclutados actual es de unos 250, aunque los seleccionados a lo largo de los años superan con mucho el millar; la alta selectividad de los procedimientos ha hecho que una parte de ellos hayan obtenido proyectos del ERC incrementando exponencialmente sus efectos en el sistema. Mención especial merece también, por su impacto en el sistema vasco, la Fundación IKERBASQUE, ya con más de 10 años de funcionamiento y que ha desarrollado actividades similares a ICREA (Cossio 2020).

Otras Comunidades Autónomas (CC.AA.) lanzaron (y finiquitaron) programas similares a lo largo de los años; por ejemplo, la Xunta de Galicia, en 2003, el Programa “Isidro Parga Pondal”, la Comunidad de Madrid, en 2016, las “Ayudas destinadas a la atracción de talento investigador” o la Generalitat Valenciana, en 2017, el “Pla Gent - Generació Talent”, un programa destinado a incentivar el retorno de investigadores que abandonaron la Comunidad Valenciana.

La multiplicación de programas de financiación y de selección de doctores para su incorporación a las universidades puede verse como la expansión de la idea de la atracción del talento, pero también demuestra que la lógica de actuación es, con frecuencia, la disponibilidad de recursos, en manos de ciertos *policy makers*, para gastar en forma de subvenciones, sin importar solapamientos o duplicaciones con otras actuaciones, o sin demasiada preocupación por la inserción definitiva de los mismos en las plantillas de las universidades. Si esta apreciación es cierta, la situación no es muy prometedora en cuanto a la “racionalidad” de las AA.PP., como alternativa a la lógica endogámica imperante en la universidad.

Mención singular merecen tres mecanismos o instrumentos relacionados con los procesos de selección del talento que pueden alterar los procesos ordinarios de gestión de los recursos humanos en las universidades, y modificar los procesos de asignación interna de la OEP, dando preeminencia a los perfiles investigadores como marca la evolución del sistema.

El primero es el “Programa I3”, Programa de Incentivación de la Incorporación e Intensificación de la Actividad Investigadora I3, iniciado en 2005, que estaba destinado a la estabilización de los “Cajales” con evaluación positiva, por medio de ayudas financieras adicionales (López et al. 2019). Con el paso de los años, el certificado I3 y los mecanismos que lo regulan se han ido convirtiendo, poco a poco y con saltos, en un mecanismo paralelo de acreditación de la suficiencia investigadora para el acceso a posiciones universitarias.

Más interés tiene mencionar una variedad de las actuaciones gubernamentales de promoción y selección del talento como es el Programa Serra Hunter (PSH), anunciado tras la Ley Catalana de Universidades en 2003. La Generalitat de Catalunya (Martorell y Castellà 2013) pretendía ofrecer incentivos a las universidades para dotar plazas indefinidas de carácter laboral para candidatos que hubieran sido seleccionados por el procedimiento de acreditación que se establece en el programa. El PSH se ha convertido, de hecho, en el mecanismo de dotación de la Oferta de Empleo Público universitario de la Generalitat y de regulación del acceso del profesorado. El Programa fue recurrido por el Defensor del Pueblo por afectar a la “autonomía universitaria”, pero la sentencia reciente del Tribunal Constitucional (Sentencia 141/2018) estableció su constitucionalidad y la aceptación de las universidades beneficiarias de los límites de su autonomía, vía convenios, en el ámbito de la contratación y selección de su PDI; esto demuestra que “poderoso caballero es don dinero”, pero apunta también a la importancia del diseño de los instrumentos.

Por último, es necesario resaltar lo dispuesto en la Ley de Presupuestos de 2018, presentada por el Partido Popular y aprobada en julio de 2018, que en su artículo 19.3.i, sobre la OEP, señalaba que dentro del límite de la tasa de reposición de CU, PTU y PCD “cada Universidad estará obligada a destinar, como mínimo, un 15 por ciento del total de plazas que oferte, a la

incorporación, en aquella categoría para la que esté acreditado, de personal investigador doctor que haya finalizado el Programa Ramón y Cajal y haya obtenido el certificado I3”. Así pues, finalmente se intentaba, vía mandato legal, la inserción de los beneficiarios de programas de atracción y promoción del talento, determinando una reserva de las plazas de PDI a investigadores con certificado I3.

Aun no sabemos los resultados de estas disposiciones y el grado de cumplimiento de la norma y de si se han aplicado solo a los investigadores I3 que estuviesen empleados en cada universidad (*insiders* ya, a los que se daría preeminencia en el orden de cola interno) o la obligación de reservar ese 15% se ha entendido que era universal, con independencia de donde se encuentren trabajando actualmente el candidato. La diferencia entre mercados abiertos o cerrados sigue ahí.

La singularidad de los programas de promoción del talento tradicionales gestionados por los Gobiernos al margen de las universidades, es que los académicos designados para las comisiones de evaluación seleccionan a personal investigador, que luego se incorpora a la universidad y OPIS, en base al mérito (*merit*) –habitualmente medido a partir de indicadores de la dimensión investigadora- y pocas veces tienen en cuenta el valor (*worth*) para la organización a la que el académico se incorporará.

Los instrumentos de financiación se han convertido también en instrumentos de “selección” y, sobre todo, de “distribución” del talento; los seleccionados son “entregados” a las universidades como “dones” o “regalos” (en los momentos de la crisis se aplicó el sistema de cofinanciación para implicar a las instituciones de acogida, pero en general éstas transferían la responsabilidad a los grupos de investigación); de este modo los procedimientos generan, habitualmente, poco compromiso en las autoridades universitarias (que cambian) y los candidatos dependen del poder institucional de aquellos con los que se integran si quieren tener la posibilidad de competir por el acceso a plazas de PCD, de PTU o CU, cuya asignación y convocatoria responde a otra lógica interna a la universidad.

Bien es verdad que las nuevas formas de regulación (como el Programa I3 y su impacto sobre la tasa de reposición regulada por la OEP) y de instrumentalización de las ayudas financieras (como el Programa Serra Hunter) abren la puerta a una mejora de los procesos de selección y acceso del personal (especialmente investigador) a las categorías ordinarias de PDI.

4. Balance y perspectivas

Se ha producido una multiplicación de los programas de RR.HH. (postdocs) de las AA.PP. que suponen una selección directa de los investigadores que se incorporan a las universidades; también se han hecho más exigentes los requerimientos de las ANECA para la acreditación a

PTU y CU, pero la modificación de las reglas del juego que crean los mercados internos de trabajo, que dificultan la atracción del talento y la elección de los mejores, sigue pendiente.

El sistema actual de reclutamiento (y su posible utilización como mecanismo de atracción de talento) está fuertemente institucionalizado y con una tendencia al predominio de dichos mercados internos de trabajo. Las autoridades universitarias han balcanizado el mercado de trabajo a través de la delegación de la selección en los departamentos, sin control externo.

Las universidades y sus órganos de Gobiernos (para satisfacer a las clientelas) hacen dejación frecuente de sus competencias y responsabilidades en materia de RRHH y no garantizan mecanismos abiertos y transparentes de selección de personal en los que pueda reinar el principio del mérito y el acceso del mejor talento a las instituciones.

Aunque las AA.PP. se hayan hecho eco del problema, lo cierto es que por razón de la autonomía universitaria, con frecuencia han acabado desarrollando estrategias indirectas (o que rodean el problema), que no han obtenido los resultados deseados. Los Gobiernos, empujados por las “elites académicas nacionales” que pueblan los órganos evaluadores (ANECA, AEI, etc.), “han echado una mano” por medio de instrumentos reguladores y financieros que pretenden condicionar, influir o determinar los procesos de selección de personal de las universidades; así, una parte de la comunidad académica clama para que los gobiernos sustituyan (y financien) los procesos internos de selección del mejor talento disponible por parte de muchas universidades, lo que genera problemas de otro orden que los que se quieren resolver, como son la inserción e integración definitivas de los seleccionados, cuando finaliza la financiación, en las escalas de PDI reconocidas en sus plantillas.

La evolución de la situación actual del PDI en las universidades es el resultado de algunas dinámicas coyunturales, como la derivada de la congelación de plantillas y las tasas de reposición negativas durante los años de la crisis, que se han “parcheado” gracias un aumento de los efectivos de profesores e investigadores en situaciones precarias (no solo en España).

También son el resultado de algunos atributos institucionales, que son las reglas del juego aceptadas, como resultado de las regulaciones legales y de las prácticas creadas por los actores y organizaciones del sistema. De hecho, se ha producido una “dualización” de los mecanismos de acceso a PDI en las universidades. Por un lado, el acceso a las posiciones temporales de profesor y, por otro, el acceso a las posiciones de investigador, a veces seleccionado internamente en la propia universidad y otras seleccionado externamente en el marco de procesos de concesión de las ayudas de los contratos de investigador del Estado y de las CC.AA.

Adicionalmente está el acceso a través de las convocatorias sometidas a la Oferta de Empleo Público (desde 2013, todas las de PDI funcionario y contratado) y que en realidad sigue funcionando como promoción interna.

El mantenimiento de los procesos de selección del personal de las universidades de tipo ordinario, a la vez que otros de carácter extraordinario (externo) para la selección y contratación de investigadores, ha creado distorsiones y conflictos internos, y con frecuencia han contribuido a crear una brecha entre los establecidos y los “intrusos”.

Esta situación ha provocado que, con grados distintos, en muchas universidades se haya acrecentado la separación de las funciones docente e investigadora, esencialmente por los caminos separados de los procesos de reclutamiento.

En realidad, con los programas de atracción del talento se ha alterado el reparto de competencias decisionales (autoridad) en las políticas de RR.HH. de las universidades, que en las organizaciones tradicionales se encuentra en manos de los directivos (autoridades rectorales aquí), cediéndose, por un lado, a núcleos de intereses locales en los departamentos que, con frecuencia, patrimonializan los recursos y, por otro, aceptando que la selección y el reclutamiento (de investigadores) queden en manos de entidades externas. El resultado de estos procesos es que generan niveles grandes de incoherencia y heterogeneidad, en base a las prácticas locales dominantes en la disciplina o el departamento, con un fuerte predominio de los patrones “endogámicos” y “localistas”.

A pesar de todo, las universidades afrontan desafíos y presiones del entorno similares, y es poco probable que (a corto plazo) haya la financiación masiva adicional para atraer/recuperar talento, con garantías reales de inserción en las universidades; los políticos y ciudadanos han blindado las pensiones, la sanidad, la educación básica, la dependencia, etc. por lo que el margen para la universidad y la investigación es limitado. El compromiso político enunciado de bajar las tasas universitarias, puede conllevar el riesgo de que se produzca a costa de las finanzas de las propias universidades.

En todo caso, aunque se aumente masivamente el presupuesto disponible para programas de atracción de talento, el problema que se va a plantear (distinto del dilema de la idoneidad para los PNNs) es el conflicto entre los establecidos (esperando su promoción a la categoría superior en que están acreditados) y los precarios (los asociados).

Un proceso imparable a corto plazo, la caída del número de estudiantes, empuja a reforzar la especialización investigadora de la universidad, aunque solo sea para incrementar y diversificar los ingresos futuros; los PDI deberán tener una mayor capacidad investigadora acreditada y eso ofrece oportunidades.

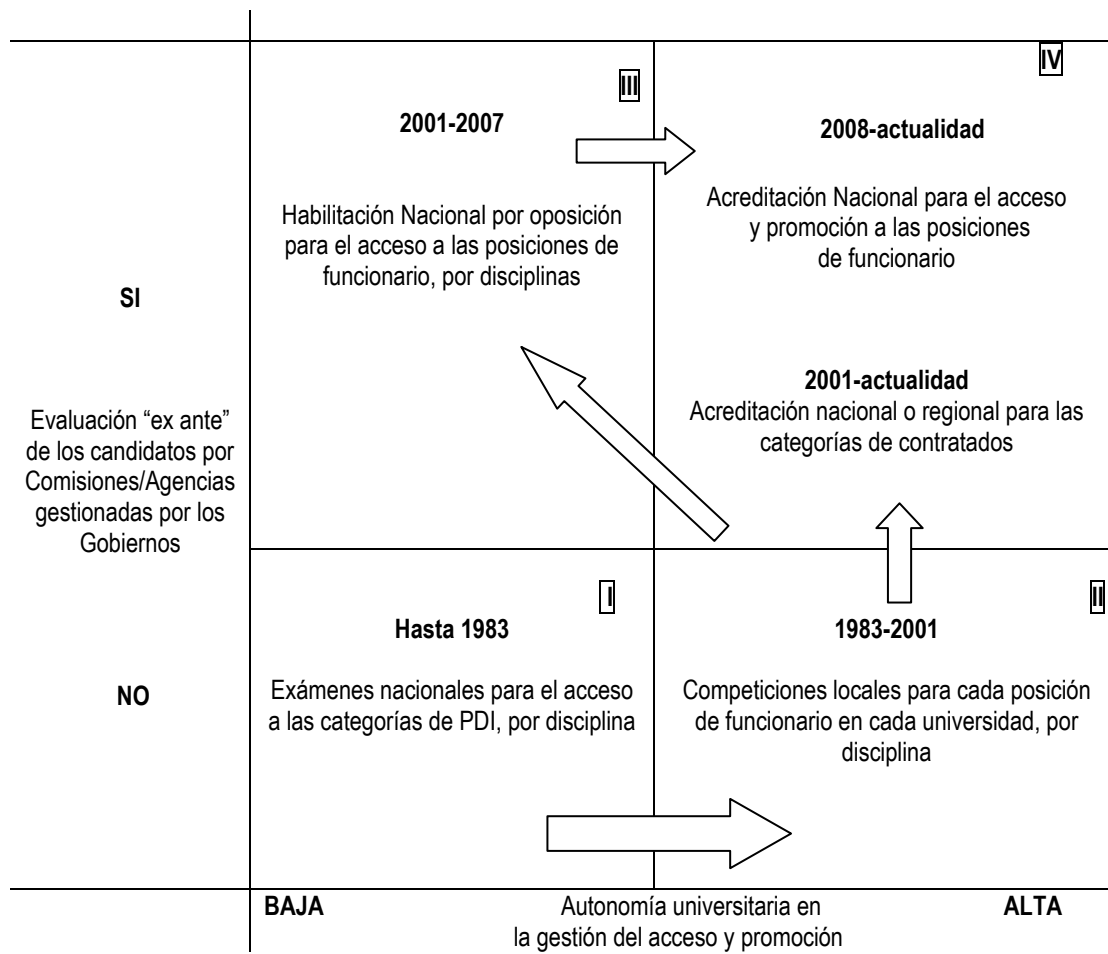
Sin embargo, si el foco de los cambios legislativos comprometidos en la revisión de la LOU se sitúa solamente en la estabilización y la regularización y en el control de calidad (vía acreditación) los problemas estructurales de la universidad en materia de RR.HH. señalados en este trabajo continuarán sin resolverse.

Referencias

- Arango, J., J. Carabaña y E. Lamo de Espinosa (1978). «Sobre la docencia universitaria de la burocracia pública: el asunto de las oposiciones», *Sistema*, 23: 105-128.
- Beato, M. y Mas-Colell, A. (2012). «Els nous centres catalans de recerca», *Treballs de la SCB*, 63: 349-369.
- Bosch, X. (2001). «Tenure-Track Plan Aims to End University Inbreeding», *Nature* 410 (6832): 1014.
- Carabaña, J. (1999). «Una propuesta para regular el ingreso y la promoción de los profesores universitarios», *Tempora. Revista de historia y sociología de la Educación*, segunda época, vol.2: 243-272.
- Carabaña, J. (2005). «La carrera del profesor universitario: cada vez más larga, más pobre y más precaria», en *¿Hacia dónde va la Universidad?* (M. A. García Calavia y E. Cano Cano eds.), pp. 45-68, Valencia, ed. Germanía.
- Cossio, F.P. (2020). «Ikerbasque como experiencia reciente en el desarrollo de la ciencia y la tecnología en la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Ciencia en transición. El lastre franquista ante el reto de la modernización* (L. Delgado y S.M. López eds.), pp. 351-358, Madrid, Silex.
- Cruz-Castro, L., A. Benítez-Amado, A. y L. Sanz-Menéndez (2016). «The proof of the pudding. University responses to the European Research Council». *Research Evaluation*, 25 (4): 358-370
- Cruz-Castro, L., M. Pereira y L. Sanz Menéndez (2018). «¿Endogámica o meritocrática? La caracterización por los académicos del acceso y la promoción en la universidad española.» En *Informe CYD 2017. La contribución de las universidades españolas al desarrollo*, pp. 186-189, Barcelona, Fundación CYD.
- Cruz Castro, L. y L. Sanz-Menéndez (2005). «Bringing S&T Human Resources back in: The Spanish Ramón y Cajal Programme», *Science and Public Policy* 32 (1): 39-53.
- Cruz-Castro, L. y L. Sanz-Menéndez (2007). «New Legitimation Models and the Transformation of the Public Research Organizational Field». *International Studies of Management and Organization*, 37 (1): 27-52.
- Cruz-Castro, L. y L. Sanz-Menéndez (2010a) «Mobility versus job stability: Assessing tenure and productivity outcomes». *Research Policy* 39 (1): 27-38.
- Cruz Castro, L. y L. Sanz Menéndez (2010b). «Endogamia, productividad y carreras académicas», en *Análisis sobre Ciencia e Innovación en España*. (Sanz Menéndez, L. y L. Cruz Castro eds.), pp. 33-64, Madrid: FECYT.
- Cruz-Castro, L. y L. Sanz-Menéndez (2015). «Policy Change and Differentiated Integration: Implementing Spanish Higher Education Reforms», *Journal of Contemporary European Research*, 11 (1): 103-123.
- Cruz-Castro, L. y L. Sanz-Menéndez (2016). «The effects of the economic crisis on public research: Spanish budgetary policies and research organizations», *Technological Forecasting and Social Change* 113 (part b): 157-167.
- Cruz-Castro, L. y L. Sanz-Menéndez (2018). «Autonomy and Authority in Public Research organizations: Structure and Funding factors». *Minerva* 56 (2): 135-160.
- Delgado, L. y S.M. López, eds. (2020). *Ciencia en transición. El lastre franquista ante el reto de la modernización*, Madrid, Silex.

- Durán, A. (2020). «El personal de la investigación: entre la precariedad y el sueño de una carrera profesional», en *Ciencia en transición. El lastre franquista ante el reto de la modernización* (L. Delgado y S.M. López, eds.), pp. 325-350, Madrid, Silex.
- Galán, A., M. Á. González-Galán y P. Rodríguez-Patrón (2014). «La evaluación del profesorado universitario en España. Sistema nacional y divergencias territoriales». *Revista de Educación*, 366: 136-164.
- García Aracil, A. (2013). «Planificación estratégica en la universidad española: discursos y efectos». *Presupuesto y gasto público* 72 (3): 67-86.
- López, S.M., B. Maltrás y M.A. Quintanilla (2019). «Gobierno compartido y carrera investigadora en el sector público», en 2.º *Informe Sobre La Ciencia y La Tecnología en España* (Fundación Alternativas, ed.), pp. 91-112, Madrid, Fundación Alternativas.
- Martorell i Rodona, J.M. y Castellá i Clavé (2013). «Política catalana de I+D: desafíos y oportunidades para salir de la crisis», *Presupuesto y gasto público*, 72 (3): 127-144.
- Michavila, F. (2020) «Una perspectiva española sobre el talento en las universidades». En *El talento que necesitarán las universidades. Retenerlo, atraerlo, y recuperarlo* (F. Michavila ed.), Madrid, Tecnos (en este volumen)
- Michavilla, F. y B. Calvo (1998). *La universidad española hoy. Propuestas para una política universitaria*, Madrid, Síntesis.
- Mora, J. G. (2015) «Academic Inbreeding in Spanish Universities: Perverse Effects in a Global Context». In *Academic Inbreeding and Mobility in Higher Education: Global Perspectives*, (M. Yudkevich, P. Altbach, y L.E. Rumbley eds.), pp. 206-27, Palgrave Macmillan UK.
- Núñez, C.E. (2013). *Universidad y ciencia en España. Claves de un fracaso y vías de solución*. Madrid, Gadir.
- Osuna, C., L. Cruz-Castro, y L. Sanz-Menéndez (2011). «Overturning some assumptions about the effects of evaluation systems on publication performance». *Scientometrics* 86 (3): 575-592.
- Pérez Díaz, V. y J. C. Rodríguez (2001). *Educación Superior y Futuro de España*, Madrid, Fundación Santillana.
- Real-Dato, J. y M.-H. Chou (2013). «Los recursos humanos en la construcción del Espacio Europeo de Investigación: Análisis de la implementación de la Carta Europea del Investigador». *Presupuesto y gasto público* 72 (3): 225-240.
- Sánchez Ferrer, L. (1997). *Políticas de reforma universitaria en España 1983-1993*, Madrid, Instituto Juan March.
- Sanz Menéndez, L. (1997). *Estado, ciencia y tecnología en España (1939-1997)*, Madrid, Alianza Universidad.
- Sanz-Menéndez, L. y L. Cruz-Castro eds. (2011). *La investigación y sus actores: institutos y centros de I+D y sus desafíos*. Barcelona: Fundación CYD.
- Sanz-Menéndez, L. y L. Cruz-Castro (2019). «University academics' preferences for hiring and promotion systems». *European Journal of Higher Education* 9 (2): 153-171.
- Sanz-Menéndez, L., M. J. Jerez, A. Romero-Medina, I. Marqués y Á. Martínez (2002): «Una nueva política de recursos humanos en I+D: El Programa Ramón y Cajal», *Economía Industrial* 343 (2002-I): 149-160.

Figura 1. Cambios en el sistema de acceso y promoción universitario



Fuente: Sanz-Menéndez y Cruz-Castro (2019)